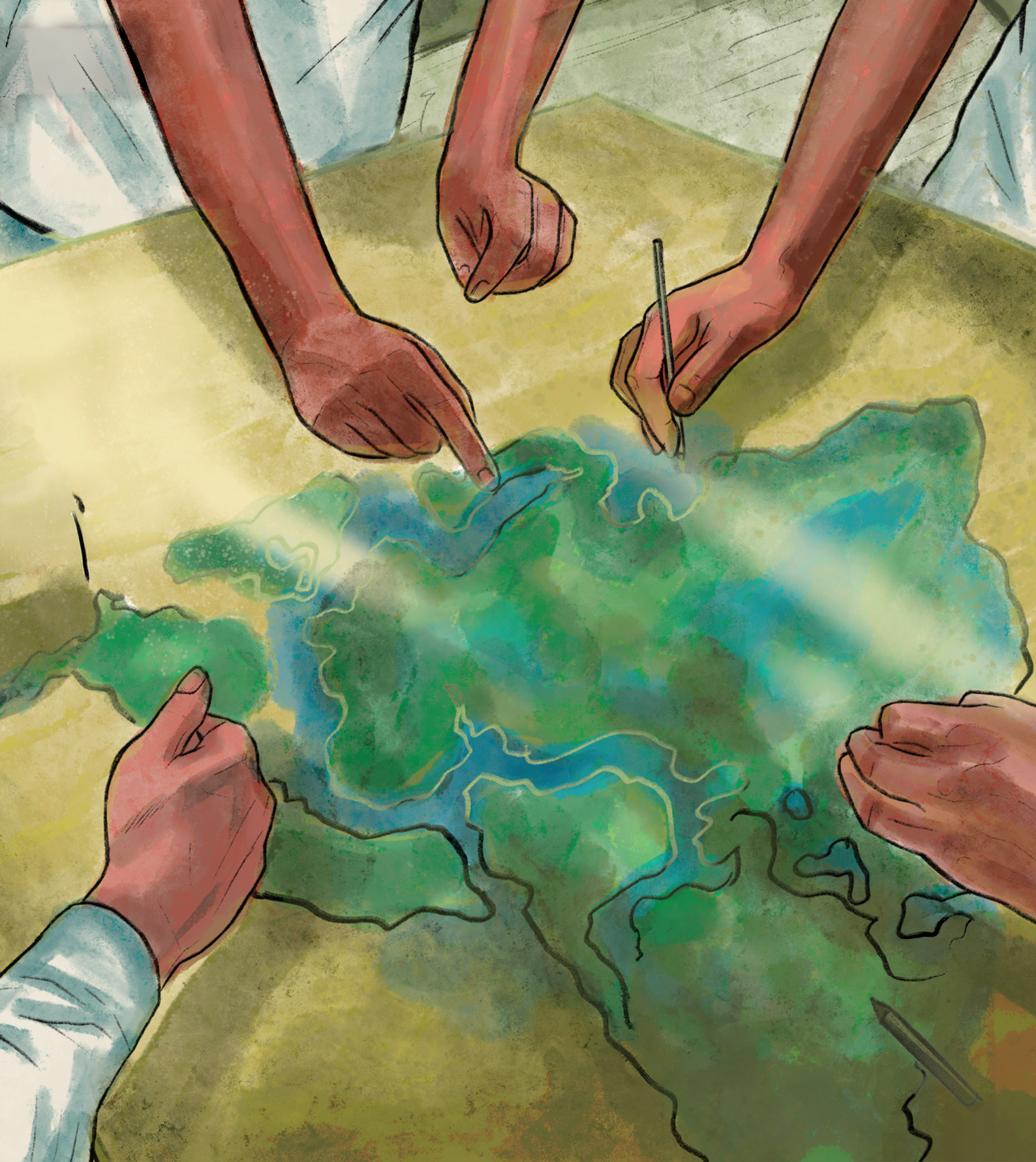




Como funciona o planejamento
da infraestrutura de
transportes no Brasil?

gt. INFRAESTRUTURA
E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL
infra

Quem decide, como as prioridades são definidas e qual é o caminho do planejamento aos investimentos?

Antes de entrarmos no mundo dos planos, programas, projetos e das muitas siglas que aparecem quando falamos de infraestrutura, precisamos compreender uma questão fundamental:

MAS, AFINAL... O QUE É POLÍTICA?

Quando ouvimos a palavra política, muitas vezes pensamos imediatamente em eleições, partidos, candidatos ou nas pessoas que estão no governo. Mas política é muito mais do que isso.

Ela está presente quando uma comunidade se reúne para discutir seus problemas,

quando diferentes grupos defendem seus interesses, quando reivindicamos direitos ou quando participamos das decisões que afetam nossas vidas e nossos territórios.

A filósofa Hannah Arendt nos ajuda a compreender essa dimensão da política ao destacar que: “A política trata da convivência entre diferentes.”

Para Arendt, a política está relacionada à possibilidade de pessoas diferentes compartilharem o mundo, discutirem questões coletivas e agirem em conjunto.

Assim, quando discutimos, negociamos, reivindicamos ou participamos das decisões sobre a vida coletiva, também estamos fazendo política.

VOCÊ SABIA?

Política não é somente partido, eleição ou governo.

Quando uma comunidade discute o uso de seu território, quando povos indígenas reivindicam seus direitos, quando pescadores se organizam para defender um rio ou quando moradores debatem a chegada de um porto, uma rodovia ou uma ferrovia, também estão participando da política.

Podemos, portanto, compreender a política como o conjunto de relações, ações, negociações e decisões que envolvem diferentes pessoas e grupos na organização da vida em sociedade.

POLÍTICA TAMBÉM É UMA QUESTÃO DE PODER

Se existem decisões, existe também uma pergunta importante:

QUEM TEM PODER PARA DECIDIR?

Nem todas as pessoas e grupos possuem as mesmas condições de participar ou influenciar uma decisão.

Por isso, compreender a política exige compreender também as relações de poder existentes na sociedade.

DE OLHO NO CONCEITO

Poder pode ser entendido como a capacidade de uma pessoa ou grupo influenciar comportamentos e decisões de outras pessoas ou grupos. Segundo Norberto Bobbio (1998), poder pode ser entendido como a capacidade de uma pessoa ou grupo de influenciar comportamentos e decisões de outras pessoas ou grupos.

Pense, por exemplo, em uma grande obra de infraestrutura planejada para determinado território.

Antes mesmo de perguntarmos quanto ela custa ou quando ficará pronta, podemos fazer outras perguntas: Quem decidiu que essa obra é necessária? Quem participou dessa decisão? Quais interesses estão envolvidos? Quem possui as informações sobre o projeto? Quem vai financiar? Quem poderá ganhar economicamente com a obra? Quem poderá sofrer seus impactos? As populações do território participaram da decisão?

Essas perguntas mostram algo fundamental para nossa caminhada: Infraestrutura não é apenas uma questão técnica. É também uma questão política.

ONDE EXISTEM DIFERENTES INTERESSES, PODEM EXISTIR CONFLITOS

Vivemos em uma sociedade diversa. Pessoas, comunidades, empresas, organizações e governos podem ter interesses diferentes sobre um mesmo território.

Uma obra considerada estratégica para determinado setor econômico, por exemplo, pode representar riscos ou preocupações para comunidades que vivem no local onde ela será implantada.

É nesse encontro entre diferentes interesses, necessidades, formas de viver e projetos de futuro que podem surgir os conflitos.

A cientista política Chantal Mouffe (2005) chama atenção para a importância de reco-

nhecer os conflitos e as diferenças como parte da democracia.

Isso significa que uma sociedade democrática não precisa eliminar todas as divergências. Precisa criar condições para que diferentes posições possam disputar democraticamente os rumos das decisões coletivas.

PARA PENSAR!

Imagine a construção de um grande empreendimento em uma região amazônica. Para uma empresa, ele pode representar uma oportunidade de investimento. Para determinado setor econômico, pode significar redução dos custos de transporte. Para o governo, pode fazer parte de uma estratégia de desenvolvimento ou integração logística. Para povos indígenas e comunidades tradicionais, pode envolver impactos sobre territórios, rios, lugares sagrados, atividades produtivas e direitos coletivos.

Por isso, uma pergunta acompanhará toda esta cartilha: Quais interesses estão em jogo e quem participa das decisões?

UM ATOR IMPORTANTE NESSA NAVEGAÇÃO: O ESTADO

Para entender como a infraestrutura é planejada no Brasil, precisamos compreender o papel do Estado.

O Estado é formado por instituições, normas e estruturas responsáveis pela organização político-administrativa do país.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece que vivemos em um Estado Democrático de Direito.

Isso significa, entre outras coisas, que o exercício do poder público deve estar submetido à Constituição e às leis e que direitos fundamentais devem ser respeitados.

A Constituição também estabelece, em seu artigo 3º, objetivos fundamentais da República, entre eles:



Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais



Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Constituição Federal de 1988, art. 3º, III e IV.

Esses princípios são importantes porque as políticas públicas — inclusive as políticas de infraestrutura — não podem ser compreendidas apenas pela quantidade de obras construídas. Também precisamos perguntar como essas políticas se relacionam com direitos, desigualdades, territórios e qualidade de vida.

ESTADO E GOVERNO SÃO A MESMA COISA?

Não. E essa diferença é fundamental.

DE OLHO NO CONCEITO!

ESTADO: É a estrutura político-institucional mais permanente do país, formada por instituições públicas, normas, territórios e diferentes órgãos responsáveis pelo exercício das funções públicas.

GOVERNO: É o conjunto de autoridades e estruturas de direção política que, durante determinado período, conduz a administração pública e estabelece prioridades e políticas.

Os governos mudam.

As instituições do Estado permanecem, embora também possam sofrer transformações ao longo do tempo.

Essa diferença nos ajuda a compreender por que muitos projetos de infraestrutura atravessam diferentes governos.

Uma ferrovia pode começar a ser planejada em um governo, receber novos estudos em outro, entrar em determinado programa alguns anos depois e somente posteriormente chegar à fase de implantação.



COMO O ESTADO BRASILEIRO ESTÁ ORGANIZADO?

A Constituição estabelece a existência de três Poderes da União, independentes e harmônicos entre si:

EXECUTIVO

No âmbito federal, inclui o Presidente da República, ministros e órgãos da administração pública federal.

Nos estados e municípios, envolve governadores, prefeitos, secretarias e outros órgãos administrativos.

Entre suas funções estão administrar políticas públicas e executar ações governamentais.

É no Poder Executivo que encontramos grande parte dos ministérios, secretarias, autarquias e órgãos envolvidos diretamente no planejamento da infraestrutura.

LEGISLATIVO

É composto, no âmbito federal, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, que juntos formam o Congresso Nacional.

Nos estados existem as Assembleias Legislativas e, nos municípios, as Câmaras Municipais.

Entre suas principais atribuições estão elaborar e aprovar leis e fiscalizar os atos do Poder Executivo.

Também possui papel importante na discussão e aprovação do orçamento público.

JUDICIÁRIO

É formado por tribunais e magistrados responsáveis por exercer a função jurisdicional, interpretando e aplicando as normas jurídicas na solução dos conflitos submetidos à Justiça.

ATENÇÃO

O Ministério Público não faz parte do Poder Judiciário.

O Ministério Público é uma instituição autônoma e possui, entre suas atribuições constitucionais, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Essa distinção é importante porque o Ministério Público pode atuar em situações envolvendo grandes empreendimentos, direitos coletivos, meio ambiente e populações potencialmente afetadas.



MAS O ESTADO É NEUTRO?

Essa é uma pergunta importante — e não existe apenas uma forma de respondê-la.

Diferentes correntes das Ciências Sociais discutem o papel do Estado e sua relação com os interesses existentes na sociedade.

Na prática, decisões públicas são atravessadas por disputas, pressões e diferentes capacidades de influência.

Empresas, setores econômicos, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, comunidades, povos indígenas, organizações profissionais e muitos outros atores procuram participar ou influenciar decisões públicas.

O problema é que esses grupos não possuem necessariamente os mesmos recursos econômicos, políticos, técnicos ou institucionais para exercer influência.

Grandes empresas e setores econômicos, por exemplo, podem possuir recursos financeiros, equipes técnicas e maior acesso a determinados espaços decisórios. Por outro lado, movimentos sociais, organizações comunitárias e povos e comunidades tradicionais desenvolvem diferentes estratégias de mobilização, articulação, participação e incidência política.

Por isso, compreender uma política pública exige perguntar: Quem está participando? Quem está ficando de fora? Quem possui maior capacidade de influência? Quais interesses estão sendo priorizados? Quais direitos precisam ser garantidos?



E ONDE ENTRA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL?

Se as decisões públicas afetam a sociedade, a democracia não pode ser reduzida apenas ao momento das eleições. Existem diferentes formas de participação social.

Conselhos, conferências, audiências públicas, consultas, organizações comunitárias, associações, movimentos sociais, manifestações e outros espaços podem

permitir que diferentes setores da sociedade apresentem demandas e disputem decisões públicas.

Além disso, determinados povos e comunidades possuem direitos específicos de participação e consulta que precisam ser respeitados.

Isso é especialmente importante quando falamos de grandes projetos de infraestrutura que podem provocar impactos sobre territórios e modos de vida.

CONSTRUINDO A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Agora já falamos sobre:

POLÍTICA

PODER

CONFLITOS

ESTADO

GOVERNO

PARTICIPAÇÃO

Quando essas dimensões se encontram nos processos de decisão pública, chegamos a outro conceito importante:

GOVERNANÇA

Governança diz respeito aos processos, regras, instituições e relações por meio dos quais diferentes atores participam das decisões e da gestão de questões coletivas.

Quando falamos em governança democrática, estamos destacando princípios como:

- ♦ participação social;
- ♦ transparência;
- ♦ acesso à informação;
- ♦ responsabilidade pública;
- ♦ inclusão;
- ♦ diálogo;
- ♦ controle social;
- ♦ respeito aos direitos.

A governança, portanto, não envolve apenas o governo.

Ela também pode envolver organizações da sociedade civil, comunidades, universidades, movimentos sociais, empresas e outros atores.

UM EXEMPLO: A GOVERNANÇA DAS ÁGUAS

Quando falamos sobre água, a governança envolve decidir como as águas serão utilizadas, protegidas e administradas e quem participa dessas decisões.

Em um mesmo rio podem existir diferentes interesses: comunidades que dependem da pesca; povos indígenas e comunidades tradicionais; abastecimento das cidades; navegação; turismo; agricultura; geração de energia; atividades industriais; transporte de cargas; conservação ambiental.

Por isso, governar as águas envolve diálogo, negociação, conflitos, direitos e diferentes escalas de decisão.

E aqui começamos a nos aproximar diretamente do nosso tema.

O QUE TUDO ISSO TEM A VER COM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES?

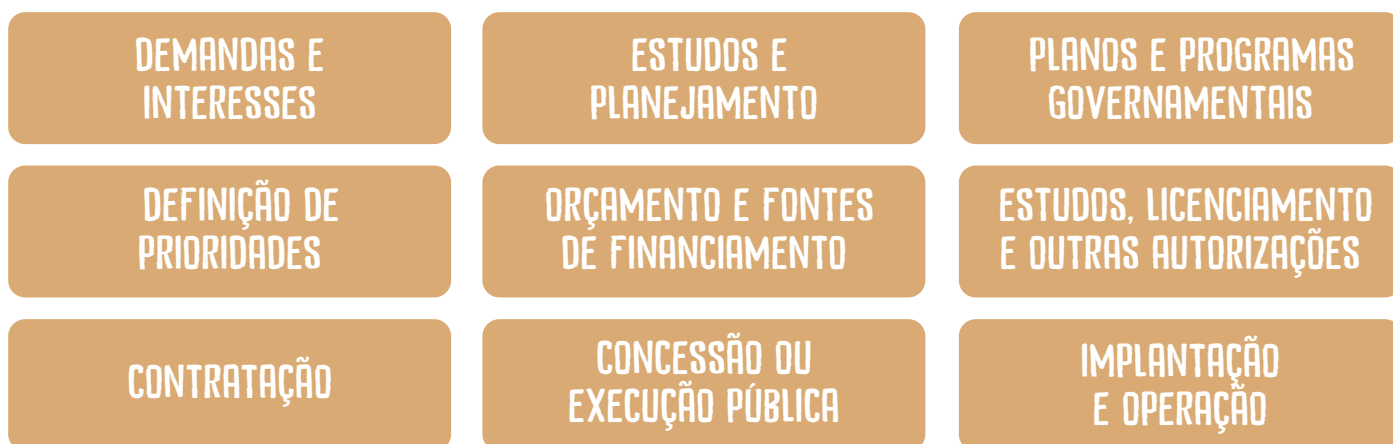
Tudo! Uma rodovia, ferrovia, hidrovia, porto ou outro grande empreendimento não surge simplesmente de uma decisão tomada de um dia para o outro.

Antes de uma obra chegar ao território existe um longo caminho.

Ela pode aparecer inicialmente em estudos e propostas, integrar planos governamentais, ser considerada prioritária, receber previsão orçamentária, passar por estudos técnicos e ambientais, entrar em processos de concessão ou contratação e, dependendo do caso, chegar à execução.

O CAMINHO NÃO É UMA LINHA RETA

De maneira simplificada, podemos imaginar:



Mas atenção: nem todo projeto percorre essas etapas exatamente da mesma maneira, e algumas etapas podem acontecer paralelamente ou mudar conforme o tipo de empreendimento.

Em diferentes momentos desse caminho também podem existir mecanismos de participação, controle social, fiscalização e garantia de direitos.

QUEM DECIDE QUAIS OBRAS SERÃO PRIORIDADE?

Chegamos, então, ao centro da nossa conversa. O governo trabalha com diferentes instrumentos de planejamento.

Alguns organizam prioridades para vários anos. Outros estruturam investimentos públicos. Outros definem projetos considerados estratégicos para parcerias e concessões. Existem ainda planos específicos para o setor de transportes.

É nesse universo que encontramos algumas siglas importantes: PPA - Plano Plurianual, PPI - Programa de Parcerias de Investimentos, NOVO PAC - Novo Programa de Aceleração do Crescimento, PIT-Planejamento Integrado de Transportes, PNL-Pla-

no Nacional de Logística.

Esses instrumentos possuem funções, abrangências e etapas diferentes. Nas próximas páginas, vamos conhecer cada um deles. Mas não queremos apenas decorar siglas.

Queremos aprender a olhar para esses instrumentos e perguntar: Onde estão sendo definidas as prioridades? Quais projetos aparecem para o nosso território? Quem está participando dessas decisões? Quais interesses econômicos, sociais e políticos estão envolvidos? Quais podem ser os impactos? Quais direitos precisam ser respeitados? E como comunidades, movimentos e organizações podem acompanhar e incidir sobre essas decisões?

NOSSA PRÓXIMA PARADA

Agora que já entendemos que infraestrutura envolve política, poder, Estado, interesses, conflitos, participação e governança, podemos entrar na sala onde parte dessas decisões começa a ganhar forma:

COMO O GOVERNO PLANEJA A INFRAESTRUTURA?

Vamos conhecer os principais planos, programas e instrumentos que ajudam a transformar ideias e prioridades em projetos e investimentos.

Bora lá! Quem decide, como as prioridades são definidas e qual é o caminho do planejamento aos investimentos.

Antes da obra, vem o planejamento

Rodovias, ferrovias, portos e hidrovias fazem parte de uma grande rede de infraestrutura que movimenta pessoas e mercadorias pelo Brasil. Mas antes de uma obra sair do papel, há uma série de decisões: o que construir? Onde? O que deve ser prio-

riedade? Quem decide? E como garantir recursos para os investimentos?

Entender esse caminho é importante porque as escolhas feitas durante o planejamento ajudam a definir os rumos da infraestrutura do país — e têm impactos sobre os territórios, o meio ambiente e a vida das populações.

Esta cartilha apresenta, de forma simples, quem são os principais órgãos envolvidos no planejamento federal de transportes, como esse planejamento mudou ao longo do tempo, como funciona o Planejamento Integrado de Transportes (PIT) e como ele se relaciona com instrumentos de planejamento e investimento, como o PPA e o Novo PAC.



COMO FUNCIONA O PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES?

Uma grande obra de infraestrutura não começa no canteiro de obras. Antes disso, existe um processo de planejamento que envolve diferentes órgãos, instrumentos e decisões.

De forma simplificada, podemos pensar neste caminho:

PLANEJAMENTO

Identificar problemas, necessidades e possíveis soluções para o sistema de transportes.

DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES

Decidir quais ações e investimentos devem avançar.

PLANEJAMENTO DO USO DE RECURSOS

Articular as prioridades do setor com os instrumentos de planejamento e orçamento do Governo Federal.

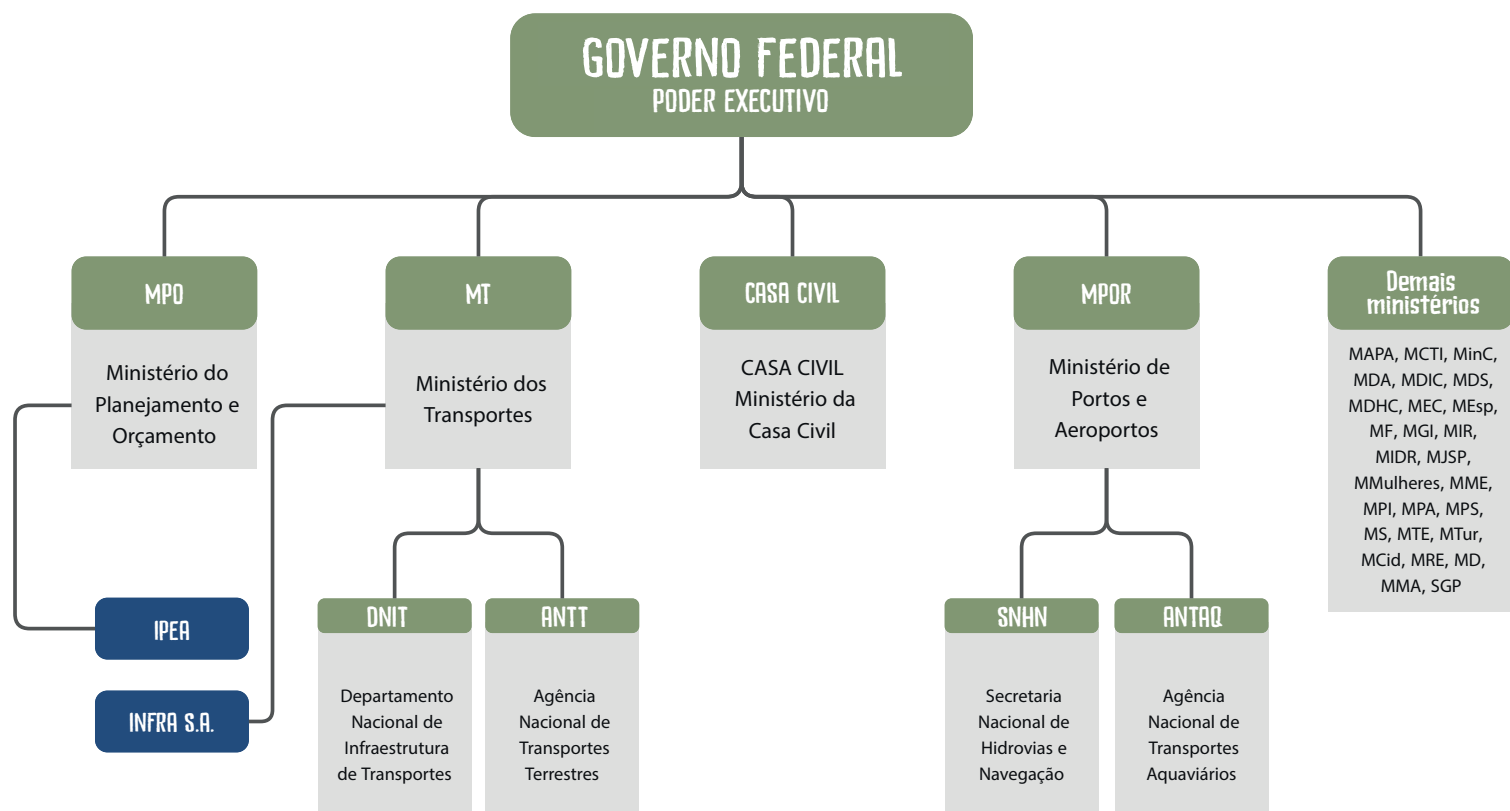
VIABILIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS

Transformar parte dessas prioridades em ações e projetos que poderão receber recursos e ser executados.

POR QUE O PLANEJAMENTO É IMPORTANTE?

O planejamento de transportes brasileiro foi marcado, nas últimas décadas, por iniciativas fragmentadas e descontínuas, com diferentes planos coexistindo sem necessariamente estarem integrados. Planejar a infraestrutura e planejar os recursos para executá-la são processos que precisam estar articulados — mas essa relação nem sempre é clara.





QUEM PARTICIPA DO PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES?

O planejamento da infraestrutura de transportes envolve diferentes órgãos e entidades do Governo Federal. Alguns definem políticas e prioridades, outros cuidam do orçamento, do planejamento dos diferentes meios de transporte ou dão suporte técnico às decisões. Veja abaixo:

MPO: Ministério do Planejamento e Orçamento

Quem é? É o ministério responsável pelo planejamento governamental e pelo orçamento federal.

O que faz? Elabora e acompanha instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o orçamento anual. No setor de transportes, participa também da governança do Planejamento Integrado de Transportes (PIT) e do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ajudando a conectar o planejamento aos recursos necessários para sua execução.

CASA CIVIL: Casa Civil da Presidência da República

Quem é? É o órgão ligado diretamente à Presidência da República responsável por coordenar e articular ações do Governo Federal.

O que faz? Tem papel importante na articulação entre ministérios e na coordenação de programas estratégicos de investimento. Na infraestrutura, participa de decisões relacionadas ao Novo PAC e ao Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).

MT: Ministério dos Transportes

Quem é? É o ministério responsável pela política federal de transportes terrestres.

O que faz? Planeja e coordena políticas para rodovias e ferrovias e participa da elaboração do planejamento integrado de transportes.

MPOR: Ministério de Portos e Aeroportos

Quem é? É o ministério responsável pelas políticas federais de transporte aquaviário e aéreo.

O que faz? Seu papel está principalmente no planejamento das políticas para portos e hidrovias.

ANTT: Agência Nacional de Transportes Terrestres

Quem é? É a agência reguladora federal dos transportes terrestres.

O que faz? Regula e fiscaliza atividades relacionadas ao transporte rodoviário e ferroviário sob sua competência e atua nos processos relacionados à concessão e à exploração dessas infraestruturas.

ANTAQ: Agência Nacional de Transportes Aquaviários

Quem é? É a agência reguladora federal do transporte aquaviário.

O que faz? Regula e fiscaliza atividades relacionadas à infraestrutura portuária e ao transporte aquaviário, além de atuar sobre concessão de hidrovias nos processos de exploração dessas infraestruturas.

DNIT: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Quem é? É uma autarquia federal responsável pela infraestrutura do Sistema Federal de Viação sob sua administração.

O que faz? Atua na implantação, manutenção e gestão da infraestrutura pública federal de transportes sob sua responsabilidade, incluindo rodovias, ferrovias e hidrovias.

INFRA S.A.

Quem é? É uma empresa pública federal vinculada ao Ministério dos Transportes.

O que faz? Produz estudos e informações para subsidiar o planejamento da infraestrutura e atua na estruturação de projetos de transportes.

IPEA

Quem é? Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. É uma fundação pública federal vinculada ao Ministério de Planejamento e Orçamento

O que faz? Realiza atividades de pesquisa, estudos e apoio técnico para políticas públicas

REFORÇANDO:

- Planejamento e orçamento → MPO
- Coordenação de prioridades do governo → Casa Civil
- Rodovias e ferrovias → MT + ANTT
- Portos e hidrovias → MPOR + ANTAQ
- Infraestrutura pública federal → DNIT
- Estudos e apoio ao planejamento → Infra S.A. + IPEA

COMO CHEGAMOS ATÉ AQUI?

O planejamento da infraestrutura de transportes no Brasil mudou bastante ao longo da história. No período colonial, os caminhos terrestres eram abertos principalmente para atender às necessidades locais e à exploração de recursos naturais, sem um planejamento estruturado. Durante o Império, começaram a surgir iniciativas voltadas à navegação fluvial e à construção de

estradas, ainda com alcance limitado.

Com a República, o planejamento começou a ganhar maior organização. A partir da década de 1920, o país passou a privilegiar o transporte rodoviário e, nos anos 1940, começaram a surgir propostas com uma visão mais integrada entre diferentes modos de transporte.



1973

1973 | Plano Nacional de Viação

Um marco importante foi a criação do Plano Nacional de Viação (PNV), em 1973. O plano buscava organizar um sistema integrado de transportes e articular as redes federal, estaduais e municipais, além de prever a integração entre diferentes modais.

Mesmo assim, as décadas seguintes foram marcadas por períodos de descontinuidade. Entre 1973 e 2007, o país ficou sem um planejamento abrangente e integrado específico para o setor de transportes. A Constituição Federal de 1988 consolidou responsabilidades da União sobre a política e o planejamento nacional de transportes e criou o PPA, mas um novo plano específico para o setor só surgiria anos depois.

1990

1990 | Mais espaço para a iniciativa privada

Na década de 1990, o Programa Nacional de Desestatização (PND) marcou uma mudança importante no papel do Estado na infraestrutura. Concessões, permissões e autorizações passaram a ser utilizadas para transferir à iniciativa privada a execução de determinados serviços públicos e ampliar os investimentos no setor.

2000

2000 | A volta do planejamento de longo prazo

Em 2006, foi lançado o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), retomando uma estratégia de longo prazo para orientar investimentos em infraestrutura logística. O plano buscava dialogar com o PPA e com o PAC e contou com participação de governos estaduais, setores produtivos, operadores de transporte e outros segmentos da sociedade. Suas três

edições, publicadas em 2007, 2009 e 2011, apresentaram carteiras de projetos prioritários para orientar as políticas do setor.

Na década seguinte, outros marcos buscaram fortalecer a integração. Em 2011, foi criado o Sistema Nacional de Viação (SNV) e, em 2018, a Política Nacional de Transportes (PNT) estabeleceu princípios, objetivos e diretrizes para orientar o planejamento federal, incluindo integração territorial, eficiência logística, responsabilidade socioambiental e desenvolvimento regional.

2024 | O PIT ganha uma nova estrutura

O Decreto nº 12.022/2024 reorganizou o PIT e fortaleceu sua estrutura de governança, além de incorporar mecanismos de participação social e buscar uma maior articulação entre planejamento e orçamento.

2000

2020

2024

2020 | Um novo modelo de planejamento

Em 2020, duas novas iniciativas foram criadas. O Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI) buscava integrar diferentes setores de infraestrutura e projetar necessidades de investimento para um horizonte de 30 anos. Posteriormente, o PILPI foi extinto com a criação do Novo PAC.

No mesmo ano, foi instituído o Planejamento Integrado de Transportes (PIT), voltado especificamente ao setor de transportes. O PIT passou a ocupar um papel central na tentativa de integrar o planejamento dos diferentes modais e dar maior continuidade às estratégias de longo prazo.

ANTES

Planos diferentes (diversas iniciativas de planejamento foram criadas ao longo dos anos) > Mudanças entre governos (Novas gestões frequentemente alteravam instrumentos, estruturas e prioridades) > Fragmentação (Planos e políticas passaram a coexistir sem que houvesse, necessariamente, integração entre eles).

AGORA

Planejamento integrado > Visão de longo prazo > Planos para diferentes setores de transporte > Busca por maior continuidade entre os ciclos de planejamento.

PARA GUARDAR

Essa trajetória mostra que o Brasil passou por diferentes tentativas de organizar o planejamento de transportes. O desafio histórico não foi apenas criar planos, mas garantir continuidade, integração entre eles e conexão com o orçamento. Ao longo dos anos, mudanças de governo, sobreposição de normas e substituição de instrumentos contribuíram para um planejamento muitas vezes fragmentado e descontínuo.



PLANEJAMENTO INTEGRADO DE TRANSPORTES (PIT): PENSANDO O SISTEMA COMO UM TODO

O Planejamento Integrado de Transportes (PIT) é hoje o principal instrumento de planejamento de longo prazo do setor de transportes no Brasil.

Criado em 2020 e reorganizado pelo Decreto nº 12.022/2024, o PIT busca integrar o planejamento dos diferentes modos de transporte e organizar as decisões em diferentes níveis — do planejamento estratégico de longo prazo até a definição das ações e parcerias que poderão viabilizar os investimentos.

COMO ESSE PLANEJAMENTO SE ORGANIZA?

O PIT funciona como um conjunto de planos conectados:

1. PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA (PNL)

É o nível estratégico. Olha para o longo prazo e identifica necessidades e oportunidades para a infraestrutura de transportes.

2. PLANOS SETORIAIS

São o nível tático. Traduzem as estratégias do PNL para cada setor: rodoviário, ferroviário, portuário, hidroviário e aeroviário, estabelecendo prioridades.

3. PLANOS GERAIS

São o nível operacional e reúnem as iniciativas definidas nos Planos Setoriais de acordo com a forma de investimento:

PGP – Plano Geral de Parcerias: reúne iniciativas com participação privada.

PGAP – Plano Geral de Ações Públicas: reúne projetos financiados com recursos públicos do Orçamento Geral da União.

O PIT funciona como um afunilamento do planejamento: parte de uma visão estratégica para todo o sistema de transportes e avança até a definição de iniciativas que poderão receber recursos públicos ou ser realizadas em parceria com a iniciativa privada.

O PIT envolve diferentes órgãos do Governo Federal. Para coordenar esse processo, o Decreto nº 12.022/2024 criou duas instâncias de governança: o CGPIT e o CTPIT.

CGPIT: Comitê de Governança do PIT

É a instância responsável por liderar e monitorar o Planejamento Integrado de Transportes.

Entre suas funções estão:

- ◆ definir diretrizes para o planejamento;
- ◆ analisar e selecionar empreendimentos;
- ◆ aprovar o PNL e os Planos Gerais;
- ◆ acompanhar e revisar os planos;
- ◆ promover iniciativas de participação social.

O comitê reúne representantes dos ministérios dos Transportes, de Portos e Aeroportos e do Planejamento e Orçamento, além da Casa Civil.



E A SOCIEDADE?

O Decreto nº 12.022/2024 também incorporou a participação social ao processo de elaboração dos planos do PIT.

Ela pode ocorrer por meio de: tomadas de subsídios, consultas públicas, audiências públicas, canais para dúvidas, sugestões e críticas

As informações atualizadas sobre os planos também devem ser disponibilizadas pelos ministérios responsáveis.

O CICLO DO PIT

DO PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO ÀS PRIORIDADES DE INVESTIMENTO

O PIT não produz todos os seus planos ao mesmo tempo. O Decreto nº 12.022/2024 organiza sua elaboração em ciclos de quatro anos, articulados ao ciclo do Plano Plurianual (PPA). Ao longo desse período, cada etapa alimenta a seguinte:

1. PNL

Até o final do 2º ano. O Plano Nacional de Logística estabelece a visão estratégica e identifica cenários e demandas de médio e longo prazo para a rede de transportes.

2. PLANOS SETORIAIS

Até o final do 3º ano. A partir das diretrizes do PNL, os Planos Setoriais detalham as necessidades de cada setor e estabelecem prioridades para rodovias, ferrovias, portos, hidrovias e aeroportos.

3. PLANOS GERAIS

Até o final do 4º ano. As iniciativas são consolidadas de acordo com a forma prevista para sua implementação:

PGP → parcerias com a iniciativa privada

PGAP → investimentos com recursos públicos.

E depois?

A ideia é que os produtos elaborados pelo PIT sirvam de subsídio técnico para a elaboração do PPA, ajudando a conectar as prioridades definidas pelo planejamento de transportes às decisões sobre os investimentos do Governo Federal.

PIT e PPA têm ciclos conectados. O objetivo é que o planejamento de transportes produzido em um ciclo ajude a orientar as decisões de planejamento e orçamento do ciclo seguinte.

DO PLANEJAMENTO AO ORÇAMENTO

Planejar é uma coisa. Garantir recursos é outra.

Definir quais investimentos são importantes para o sistema de transportes é apenas uma parte do caminho. Para que as prioridades do planejamento possam sair do papel, elas precisam estar articuladas às decisões sobre onde e como o Governo Federal vai aplicar seus recursos.

É aí que o planejamento de transportes encontra o planejamento orçamentário.

COMO DEVERIA FUNCIONAR?

As prioridades são construídas dentro do PIT:

PNL> Planos Setoriais > PGP + PGAP

Esses instrumentos devem fornecer subsídios técnicos para a elaboração do:

PPA – Plano Plurianual. A partir dele, são elaboradas: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)

É a LOA que detalha os recursos previstos para as ações do Governo Federal em cada ano. Mas essa conexão ainda é um desafio.

Embora o PIT tenha sido estruturado para aproximar o planejamento de longo prazo das decisões orçamentárias, essa integração ainda não se concretizou plenamente.

No ciclo anterior, atrasos na elaboração dos instrumentos do PIT impediram que os Planos Setoriais subsidiassem a construção do PPA 2024–2027. O Decreto nº 12.022/2024 reorganizou os prazos e formalizou a vinculação entre PIT e PPA, buscando fortalecer essa conexão.

Não basta definir prioridades no planejamento de transportes. O orçamento também precisa refletir essas escolhas para que elas possam se transformar em ações concretas.

O QUE É O PPA?

O PLANEJAMENTO DO GOVERNO FEDERAL PARA QUATRO ANOS

O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal. Elaborado a cada quatro anos, ele estabelece diretrizes, objetivos e metas para orientar as políticas públicas e os investimentos federais.

Na prática, o PPA organiza aquilo que o governo pretende realizar ao longo desse período e serve de referência para a elaboração dos orçamentos anuais.

E o que isso tem a ver com transportes?

A proposta é que os planos produzidos no âmbito do PIT forneçam subsídios técnicos para a construção do PPA.

Funciona assim: PIT (identifica necessidades e prioridades para a infraestrutura de transportes) → PPA (incorpora as políticas e prioridades que orientarão a atuação do Governo Federal) → LDO + LOA (organizam, a cada ano, as prioridades orçamentárias e os recursos para sua execução).

Por que os ciclos precisam conversar?

O cronograma do PIT foi organizado justamente para favorecer essa conexão. A expectativa é que os planos de transportes elaborados em um ciclo possam subsidiar tecnicamente a elaboração do PPA seguinte.

Isso ajuda a aproximar as necessidades identificadas pelo planejamento de longo prazo das decisões políticas e orçamentárias tomadas pelo Governo Federal.

IMPORTANTE: O PIT não define sozinho o que entrará no PPA. Seus planos funcionam como subsídio técnico para essas decisões. Ao longo desse processo, há escolhas sobre quais prioridades serão incorporadas aos instrumentos seguintes até chegarem à previsão orçamentária e à execução.

E ONDE ENTRA O NOVO PAC?

DO PLANEJAMENTO À CARTEIRA DE INVESTIMENTOS

O Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) reúne investimentos considerados prioritários pelo Governo Federal em diferentes áreas, entre elas a infraestrutura de transportes.

Ele ocupa, portanto, um lugar diferente do PIT e do PPA: não é o instrumento que organiza o planejamento de longo prazo dos transportes nem substitui o planejamento governamental previsto no PPA. É um programa voltado à implementação de uma carteira de investimentos prioritários.

Qual é a relação com o planejamento de transportes?

A proposta é que as escolhas de investimentos em infraestrutura estejam cada vez mais conectadas ao planejamento.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, recomendou a criação de mecanismos para incentivar o uso do planejamento logístico na alocação de recursos e nos programas de investimentos, incluindo PPA, LDO, LOA e PAC.

O Decreto nº 12.022/2024 avançou ao estabelecer formalmente a vinculação do PIT ao PPA. Mas o diagnóstico aponta que ainda faltam mecanismos mais detalhados para transformar essa relação em prática.

NÃO CONFUNDA

- ◆ PIT → organiza o planejamento de transportes.
- ◆ PPA → organiza o planejamento governamental para quatro anos.
- ◆ Novo PAC → programa de governo que reúne investimentos prioritários do Governo Federal.

COMO TUDO SE CONECTA?

Do planejamento aos investimentos

PIT, PPA e Novo PAC têm funções diferentes, mas a articulação entre eles é importante para aproximar as prioridades do planejamento de transportes das decisões sobre investimentos.

PIT - Planeja os transportes

Identifica necessidades, constrói uma visão de longo prazo e estabelece prioridades para os diferentes setores de transporte.

PPA - Organiza o planejamento do governo

Define diretrizes, objetivos e metas que orientarão a atuação do Governo Federal ao longo de quatro anos.

LDO + LOA - Organizam o orçamento

A LDO estabelece as prioridades para cada exercício e orienta a elaboração da LOA, que detalha os recursos previstos no orçamento anual.

NOVO PAC - Reúne investimentos prioritários

Organiza uma carteira de investimentos considerados estratégicos pelo Governo Federal, incluindo projetos de infraestrutura de transportes.



MAS ATENÇÃO

Esse desenho não significa que exista um caminho automático entre uma prioridade identificada pelo PIT e sua execução.

Ao longo do processo, diferentes decisões determinam quais prioridades avançam, entram nos instrumentos de planejamento e orçamento e, finalmente, recebem recursos.

O desafio é fazer com que esses instrumentos estejam cada vez mais articulados, para que o orçamento reflita as prioridades construídas no planejamento.

Planejar melhor é integrar

O planejamento da infraestrutura de transportes avançou nos últimos anos com a criação do PIT e, mais recentemente, com as mudanças trazidas pelo Decreto nº 12.022/2024.

Mas ainda existem desafios para construir um planejamento de longo prazo mais integrado e capaz de orientar efetivamente os investimentos.

DESAFIOS PARA FICAR DE OLHO:

1. CONTINUIDADE

Evitar que mudanças de governo interrompam planos e políticas de longo prazo. O histórico brasileiro é marcado pela descontinuidade de instrumentos e estruturas de planejamento.

2. INTEGRAÇÃO

Fortalecer a articulação entre diferentes modos de transporte, órgãos públicos e instrumentos de planejamento.

3. PLANEJAMENTO + ORÇAMENTO

Fazer com que as prioridades construídas no planejamento de transportes sejam consideradas nas decisões sobre a destinação dos recursos públicos.

4. TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO

Garantir que a sociedade tenha acesso às informações e possa participar antes das principais decisões. O Decreto nº 12.022/2024 passou a prever instrumentos como consultas e audiências públicas, tomadas de subsídios e canais para sugestões e críticas.

A INFRAESTRUTURA COMEÇA NO PLANEJAMENTO

Entender quem decide, como as prioridades são construídas e como elas se relacionam com o orçamento é também uma forma de acompanhar as políticas públicas e participar das decisões sobre os caminhos da infraestrutura de transportes no Brasil.



REALIZAÇÃO

GRUPO DE TRABALHO INFRAESTRUTURA E JUSTIÇA
SOCIOAMBIENTAL (GT INFRA)



iema
Instituto de Energia
e Meio Ambiente

APOIO TÉCNICO:

INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE (IEMA)

ILUSTRAÇÃO

CARINA, HOROPAKÓ, DO POVO DESANA

DIAGRAMAÇÃO E DESIGN

MATHEUS FARIA